

บทที่ 2

กฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวិชาญเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับในเชิงปฏิบัติของกฎหมายในพื้นที่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาทฤษฎีทั้งทางสังคมวิทยา รัฐศาสตร์ประกอบกับกฎหมาย เพื่อความเข้าใจในบริบทของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนกฎหมาย วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลและการตราเทศบัญญัติ
2. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562
3. แนวคิดชาตินิยม (The Nationalism)
4. แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Administration)
6. ทฤษฎีวิวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory)
7. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory)
8. ทฤษฎีความต้องการ (Need Theories)
9. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)
10. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)
11. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลและการตราเทศบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 บัญญัติไว้ดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

โดยมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้บัญญัติรายละเอียดในการบริหารเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ของเทศบาลตำบลมาจาก 2 แหล่งคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รายละเอียดมีดังนี้

1.1 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้มีรายละเอียด ตามมาตรา 50 และ มาตรา 51

มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

มาตรา 51 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์”

1.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะกล่าวโดยเฉพาะส่วนเทศบาลตำบล ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้... “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุข
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

¹ บุษมรี ยีหะมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า หน้า 83-98

- (13) การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดทำให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดทำให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา 21 “บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกัน ดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้”

มาตรา 22 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2. เทศบัญญัติ

มาตรา 60 “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท”

มาตรา 61 “เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้”

มาตรา 61 ทวิ “ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน

ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี”

มาตรา 61 ตริ “ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

(2) การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกเทศมนตรี ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย”

มาตรา 62 “ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่ง

ร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา 63 “นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น”

มาตรา 64 “ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาเทศบาลที่กล่าวนี้ ให้ทำเป็นเทศบัญญัติ”

2. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งป่าชุมชน

มาตรา 32 “ชุมชนท้องถิ่นใดที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ และมีความสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ หากประสงค์จะนำพื้นที่ป่านั้นมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนเป็นหนังสือเพื่อยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีที่มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแล้วให้ยื่นต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่ป่านั้นตั้งอยู่หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมอบหมาย

บุคคลตามวรรคหนึ่ง ต้องมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปและมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นเป็นที่ตั้งของพื้นที่ป่าที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ยื่นคำขอ

ในกรณีที่เป็นการนำพื้นที่ป่ามาขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน มิให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับ และในกรณีที่เป็นการนำพื้นที่ป่าหรือป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าชายเลนมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน จะต้องได้รับความยินยอมจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก่อนด้วย

ในกรณีที่มีการยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าใดและล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาปิดประกาศหรือเผยแพร่คำขอจัดตั้งป่าชุมชนนั้นตามมาตรา ๓๕ แล้ว จะมีการยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนโดยมีพื้นที่ซ้อนกันทั้งหมดหรือบางส่วนกับพื้นที่ป่าที่ได้มีการยื่นคำขอไว้ก่อนแล้วอีกมิได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

มาตรา 33 “คาขอตามมาตรา ๓๒ และเอกสารหรือหลักฐานประกอบคำขออย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน
- (2) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง
- (3) รายชื่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนซึ่งเลือกตั้งจากผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนตาม (2) โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง
- (4) ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนและแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ
- (5) แผนจัดการป่าชุมชนซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน มีการกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ หรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์เพียงอย่างเดียว ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงแผนและวิธีดำเนินการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา หรือควบคุมดูแลภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน โดยต้องไม่ทำให้เกิดการสูญเสียสภาพความเป็นป่าทั้งในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์

(6) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การตั้งป่าชุมชนจะตั้งในเขตป่าอนุรักษ์ไม่ได้ ซึ่งเขตป่าอนุรักษ์ในมาตรา 4 ให้ความหมายว่า “เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ซึ่งมีการประกาศให้เป็น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่สามารถนำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า มีเพียงพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้นที่สามารถนำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะทั้งหมดเพราะต้องพิจารณาจากการขออนุญาตกรมป่าไม้อีกครั้งหนึ่ง

และหากจะพิจารณาว่าที่ดินเอกชนก็สามารถนำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ ก็คงไม่มีเอกชนคนใดที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วจะนำที่ดินของตนมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ซึ่งจะเป็นการยุ่งยากกว่าหากจะทำเป็นป่าส่วนตัวของตนเองแล้วยินยอมให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จะดีกว่า

มาตรา 39 “เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนตามคำขอทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรือโดยกำหนดเงื่อนไข หรือมีมติไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชนแล้วให้

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนผู้มีหนังสือคัดค้าน และอธิบดี ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดต่อคณะกรรมการนโยบายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งมติตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่อธิบดีไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งมติตามวรรคหนึ่ง

ให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองหรือความเห็นของอธิบดีตามวรรคสามให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์หรือความเห็นของอธิบดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้าน ความเห็นของอธิบดี และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้ง”

มาตรา 40 “ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนและให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยอธิบดีเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 39 วรรคสอง หรือในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายพิจารณาความเห็นที่ได้รับจากอธิบดีตามมาตรา 39 วรรคสาม หรือพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 39 วรรคสองแล้วมีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้อธิบดีประกาศการอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตของป่าชุมชนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว”

2) การจัดการป่าชุมชน

มาตรา 42 “เมื่อได้ประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้ผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามมาตรา 33 (2) เป็นสมาชิกป่าชุมชน และ (3) เป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

ประเภท คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกป่าชุมชนและกรรมการจัดการป่าชุมชนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชน การเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนองค์ประกอบและจำนวนกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งแทนกรรมการจัดการป่าชุมชนที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

มาตรา 43 “การจัดการป่าชุมชน ให้กระทำโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนร่วมกับสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ การแสดงเจตนาของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้กระทำโดยมติคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน”

มาตรา 44 “ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ตามมาตรา 49

(2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย

(3) ดูแลรักษาป่าชุมชน บำรุงและฟื้นฟูป่าชุมชน ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ป่าชุมชน

(4) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำบัญชีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด และรายงานให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบทุกปี

(5) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

(6) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับตาม (2) ออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (2) หรือพระราชบัญญัตินี้

(7) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

(8) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(9) มีมติรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน หรือมีมติด้วยคะแนนเสียงจนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

(10) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือกรรมการจัดการป่าชุมชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติให้กรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งคณะหรือกรรมการจัดการป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่พ้นจากการเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชน และมีให้ผู้นั้นกลับมาเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชนอีก”

มาตรา 45 “สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชน

(2) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

(3) ร่วมมือกับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้”

มาตรา 50 “ภายในป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิเข้าป่าชุมชนเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและมีสิทธิใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การเก็บหาของป่าในป่าชุมชน
- (2) การใช้ประโยชน์จากไม้ให้ทำได้ในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยต้องไม่ใช้ประโยชน์จากไม้ทรงคุณค่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชนนั้น
- (3) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่นในป่าชุมชนให้ทำได้ตามความจำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชนนั้น

การใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยระเบียบดังกล่าวจะกำหนดข้อห้ามการใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนชนิดหรือประเภทใด หรือกำหนดให้การใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนชนิดใด ประเภทใด หรือกรณีใด ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดด้วยก็ได้”

มาตรา 51 “คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนอาจใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนเพื่อส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชนได้ ทั้งนี้ภายใต้แผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

- ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการ ดังต่อไปนี้
- (1) กระทำการใด ๆ ที่เป็นการเสื่อมสภาพแก่ป่าชุมชน หรือทำให้เสียหายหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (2) การกระทำอื่นใดตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

มาตรา 52 “ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่าชุมชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากประสบเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

มาตรา 53 “บุคคลที่มีใช้สมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิเข้าป่าชุมชนเพื่อการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พักผ่อนหย่อนใจ และเก็บหาของป่าได้เฉพาะเท่าที่กำหนดในข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44 (2)”

มาตรา 54 “บรรดาไม้และของป่าที่ได้มาจากป่าชุมชนตามแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ หรือตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่า”

มาตรา 55 “เงินค่าปรับที่ได้รับตามพระราชบัญญัตินี้อันเกิดจากการกระทำ ความผิดในป่าชุมชนแห่งใด ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการป่าชุมชนนั้นเป็นจำนวนร้อยละห้าสิบของเงินค่าปรับดังกล่าว ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

มาตรา 57 “ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

การทำนิติกรรมและการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยมติของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้กรรมการคนใดคนหนึ่งทำนิติกรรมและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนแทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนก็ได้”

มาตรา 58 “ผู้ใดฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้ มีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งก่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตรายหรือความเป็นพืช ตลอดจนजनการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(2) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนสู่สภาพเดิม

(3) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือเยียวยาบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น

(4) ค่าดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหายและประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของบุคคล

(5) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

(6) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่วนใดตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่การกระทำหรือละเว้นกระทำการใดตามวรรคหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่สมาชิกป่าชุมชนในการใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชน ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับกรมป่าไม้หรือมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้”

มาตรา 59 “ให้นำความในมาตรา 58 มาใช้บังคับแก่ผู้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน โดยอนุโลม”

มาตรา 60 “ในการดำเนินคดีตามมาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 59 คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้ และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

มาตรา 61 “ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องคดีให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้”

มาตรา 62 “บทบัญญัติในมาตรา 58 และมาตรา 59 ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น และไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่นที่จะดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน”

3) การควบคุมดูแลป่าชุมชน

มาตรา 63 “ภายในป่าชุมชน ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน

(2) ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน หรือเป็นการกระทำของกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชน ตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

(3) ใช้ประโยชน์จากไม้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 50 (2) หรือมาตรา 52

(4) ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา ๔๔ (๓) เช่น การสร้าง หอดูไฟป่า ฝายชะลอน้ำ ที่พักลาดตระเวน หรือศาลาเรียนรู้ โดยสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวต้องมีลักษณะกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม ไม่เป็นการทำลายสภาพธรรมชาติเดิม และต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน”

มาตรา 64 “เพื่อประโยชน์ในการปกป้อง รักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งตามมาตรา 27 มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนของสมาชิกป่าชุมชนและบุคคลที่มีใช้สมาชิกป่าชุมชน และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในป่าชุมชน

(2) แนะนำ ให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึกแก่บุคคลในชุมชนและบุคคลที่อยู่รอบพื้นที่ป่าชุมชนในการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน รวมทั้งรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมประเพณีในท้องถิ่น

(3) ป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(4) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(5) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งหมดหรือบางส่วน”

มาตรา 65 “ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนตามมาตรา 64 หากพบว่ามีผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ทันที ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในป่าชุมชนได้ หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบโดยมิชักช้า”

มาตรา 66 “ผู้ใดจะเข้าไปกระทำการในป่าชุมชน เพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยในการอนุญาตอาจกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจนั้นให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจทางวิชาการของกรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบและต้องรายงานผลการศึกษาดังกล่าวให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ห้ามมิให้นำทรัพยากรชีวภาพออกจากป่าชุมชน เว้นแต่

(1) ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือ

(2) ได้แจ้งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ กรณีที่เป็นการดำเนินการโดยกรมป่าไม้หรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”

มาตรา 71 “ในการปฏิบัติหน้าที่ให้กรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

มาตรา 72 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

มาตรา 73 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

มาตรา 74 “ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน ดังกล่าว กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ตามความเหมาะสม”

มาตรา 77 “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในป่าชุมชน ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดนั้นออกไปจากป่าชุมชน หรือกระทำการใด ๆ ตามควรแก่กรณีภายในเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคหนึ่ง หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดนั้น หรือกระทำการใด ๆ ตามควรแก่กรณีเสียเองก็ได้ และผู้กระทำการฝ่าฝืนมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกระทำการเสียเอง”

4) บทกำหนดโทษ

โทษทางปกครอง

มาตรา 82 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับทางปกครองอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 83 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท และปรับทางปกครองอีกวันละไม่เกินสามพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 84 “ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารตามคำสั่งของคณะกรรมการนโยบายหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 22 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองหมื่นบาท”

มาตรา 85 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44 (2) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองวันละไม่เกินห้าพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 86 “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา 49 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหกหมื่นบาท”

มาตรา 87 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 หรือมาตรา 66 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

มาตรา 88 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 66 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามแสนบาท

ในกรณีความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ศึกษาวิจัยเพื่อหาผลประโยชน์ทางการค้าด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหกแสนบาท”

มาตรา 89 “ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 68 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองหมื่นบาท”

มาตรา 90 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามมาตรา 77 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองแสนบาท”

มาตรา 91 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามอัตราหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

ในการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ตลอดจนความหนักเบาของโทษที่จะใช้กับผู้ถูกลงโทษ”

มาตรา 92 “การกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายบทซึ่งที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ให้ลงโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ”

มาตรา 93 ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองในการนี้ ถ้าศาลพิพากษาให้ชำระค่าปรับทางปกครอง หากผู้นั้นไม่ชำระค่าปรับทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ให้ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชดใช้แทนค่าปรับทางปกครอง แต่มิให้นำมาตรการกักขังแทนค่าปรับมาใช้แก่ผู้นั้น และในกรณีที่ผู้นั้นไม่มีทรัพย์สินให้ยึดหรือทรัพย์สินที่ยึดไม่เพียงพอแก่ค่าปรับทางปกครอง ให้ศาลกำหนดมาตรการให้ผู้นั้นบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะหรือมาตรการอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร”

โทษทางอาญา

มาตรา 94 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าเป็นการกระทำในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์หรือกระทำแก่ไม้ทรงคุณค่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 95 “บรรดาไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้เพื่อใช้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะมีความผิดที่มีโทษทางปกครองหรือโทษทางอาญา ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

การตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ จะส่งผลให้จากเดิมรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจดูแลจัดการป่า แต่สำหรับพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ จะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนเพื่อการอนุรักษ์ และส่วนเพื่อการใช้ประโยชน์ ซึ่งส่วนที่ 2 นี้ จะเน้นให้คนในชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้พื้นที่ป่าเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการป่า ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ถูกต้องตามกฎหมายจากแต่เดิมที่

รัฐเท่านั้นเป็นผู้ดูแลใช้ประโยชน์ในนามประชาชนทั้งประเทศ อีกทั้งชุมชนจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแลผืนป่าที่ตนเองใช้ เท่ากับเป็นป่าของชุมชนอย่างแท้จริง และจะทำให้ชุมชนสามารถดำเนินการบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น และเป็นไปตามความต้องการของชุมชนจริง ๆ ทำให้เกิดความร่วมมือกันในการชุมชน ก่อให้เกิดความเข้มแข็ง สามัคคี ความสำนึกรักบ้านเกิด และหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ เป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายของภาครัฐ สร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

3. แนวคิดชาตินิยม (The Nationalism)

แนวคิดชาตินิยมในปัจจุบันมีนักวิชาการได้ให้ความหมายและอธิบายหลักการของ “ชาตินิยม” เป็นจำนวนมากและหลากหลาย มีตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบัน โดยนักวิชาการเหล่านั้นยังมองที่มาของ “ชาตินิยม” ต่างกันเป็นหลายแบบซึ่งอาจสรุปกว้าง ๆ ได้สองแบบ ดังนี้² โดยแบบที่หนึ่งซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นสำนักสมัยใหม่ (modernist) ที่เน้นการเกิดชาติที่แยกขาดจากอดีตอย่างสิ้นเชิงหรือเกือบจะสิ้นเชิง โดยมองว่า ความคิดเรื่องชาติเป็นผลผลิตของปัจจัยของโลกยุคสมัยใหม่หลายประการ เช่น การปฏิวัติของระบบความคิดการเมืองหรือปรัชญาสมัยใหม่ การปฏิวัติอุตสาหกรรม การปฏิวัติเทคโนโลยีการสื่อสารคือ การพิมพ์ การเกิดชนชั้นกลาง เป็นต้น ซึ่งแนวคิดนี้เป็นกระแสหลักในวงวิชาการยุคปัจจุบัน³ โดยมอง “ชาตินิยม” เป็นการรังสรรค์ใหม่ แม้แต่ชาติพันธุ์ เช่น ความ เป็นฝรั่งเศส ความเป็นอังกฤษ ความเป็นไทย ก็เป็นผลผลิตจากกระบวนการทำงานของอุดมการณ์ชาตินิยม มุมมองของสำนักสมัยใหม่ จึงเห็นว่า “ชาตินิยม” เป็นกระบวนการสร้างรัฐชาติด้วยความพยายามที่จะเอาความสม่ำเสมอ ความเป็นหนึ่งเดียวของชาติครอบลงไปบนความแตกต่างหลากหลาย⁴

แบบที่สองอาจเรียกว่าสำนักเก่าแก่โบราณ (primodialist) ซึ่งมองว่าความเป็นชาติมีมาก่อนสมัยใหม่ มองว่าชาติมีที่มาจากรากเหง้าในอดีตที่เก่าแก่กว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรม หรือการก่อเกิดของยุคสมัยใหม่ เช่น มาจากความเชื่อในการมีบรรพบุรุษร่วมกัน ในกลุ่มคนญี่ปุ่น จีน ไทย มีแผ่นดินถิ่นกำเนิดพิเศษเดียวกัน เช่น ยิว ทิเบต เป็นต้น⁵ ซึ่งนักคิดในกลุ่มนี้มองว่ามนุษย์กลุ่มต่าง ๆ มักมีรากฐานทางชาติพันธุ์และสัญลักษณ์ ที่สืบเนื่องมายาวนาน และเมื่อมาถึงศตวรรษที่ 18 หรืออาจก่อนหน้านั้น รากฐานทางชาติพันธุ์และสัญลักษณ์ได้ถูกนำมาใช้สร้างเป็นลัทธิชาตินิยม ซึ่งได้แก่⁶

- 1) การสืบสายเลือดเดียวกัน
- 2) เผ่าพันธุ์ หรือ ชาติพันธุ์
- 3) ภาษา
- 4) ศาสนา

² ชีรยุทธ บุญมี, ชาตินิยมและหลังชาตินิยม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร, 2547), หน้า 31.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

5) พื้นดิน

6) ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือ วัฒนธรรมร่วมกัน

จึงถือได้ว่าชาติเป็นสิ่งที่เกิดมาเก่าแก่โบราณ ไม่ได้เป็นผลผลิตสมัยใหม่แต่อย่างใด คลิฟฟอร์ด กีซ (Clifford Geertz) ถือว่าคนทั่วไปเอาความผูกพันทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่หรือติดตัวมาแต่แรกเกิด ทุกคนในโลกปัจจุบันเกิดมาก็ล้วนแต่มีความเป็นชาติใดชาติหนึ่งติดตัว มันจึงมีลักษณะถูกบังคับให้เราคล้อยตาม ความรู้สึกผูกพันจึงมีตั้งแต่ความยำเกรง ชื่นชม สูงส่ง จนกระทั่งศักดิ์สิทธิ์⁷

เบน แอนเดอร์สัน (Benedict Anderson) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ชาติ” คือ ชุมชนจินตกรรมการเมืองและจินตกรรมขึ้นโดยมีทั้งอธิปไตยและมีขอบเขตจำกัดมาตั้งแต่กำเนิด (it is an imagined political community-an imagined as both inherently limited and sovereign) “ชาติ” ถูกจินตกรรมขึ้น ก็เพราะว่าสมาชิกของชาติที่แม้จะเล็กที่สุดก็ตาม แม้จะไม่เคยรู้จักเพื่อนสมาชิกร่วมชาติทั้งหมดของตน ไม่เคยพบเห็นพวกเขาทั้งหมด หรือไม่เคยแม้กระทั่งได้ยินชื่อของพวกเขาก็ตาม กระนั้นในจิตใจของแต่ละคนก็มีภาพพจน์ของความเป็นชุมชนร่วม⁸

และยังคงมีการถกเถียงกันมาอย่างช้านานถึงคำอธิบายของ คำว่า ชาติ สัญชาติ ลัทธิชาตินิยม จนถึงขนาดที่ว่า ฮิว ซีตัน-วัตสัน (Hugh Seton-Watson) ได้กล่าวว่า “ด้วยเหตุดังนี้ ข้าพเจ้าจึงถูกผลักดันให้ไปสู่ข้อสรุปที่ว่าไม่มีคำจำกัดความเชิงวิทยาศาสตร์ว่าด้วยเรื่องชาติ ที่จะบัญญัติขึ้นมาได้ แม้ว่าปรากฏการณ์นี้มีมานานแล้วและจะยังมีอยู่ก็ตาม”⁹

ดังนั้น แนวคิดชาตินิยม จึงเป็นแนวคิดที่มีมาอย่างช้านาน โดยเน้นความเหมือนกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันโดยใช้เรื่องที่เหมือนกันนั้นเป็นฐานก่อเกิดชุมชนร่วมกัน แล้วอยู่ร่วมกันในชุมชนโดยใช้ความเหมือนกันนั้นเองยึดโยงเกาะเกี่ยวกันจนพัฒนากลายเป็นคำว่า “ชาติ” ซึ่งสามารถสร้างความสามัคคีและเข้มแข็งให้กับชุมชนนั้นได้ แต่เมื่อมีหลายชุมชนที่เป็นเช่นนี้แต่ละชุมชนจึงมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ชุมชนหนึ่งมีความแตกต่างจากอีกชุมชนหนึ่ง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบให้ชัดเจนก็สามารถยกตัวอย่างได้ในปัจจุบันที่แนวคิดชาตินิยมได้พัฒนามาอย่างเป็นรูปร่าง เช่น ชาติไทยกับชาติลาว เป็นต้น และหากพิจารณาให้เล็กลงไปอีก เช่น คนกรุงเทพฯกับคนเชียงใหม่ ดังนั้น หากเราพิจารณาในแง่นี้ก็จะเห็นได้ว่า เราอาจใช้แนวคิดชาตินิยมแบ่งได้อย่างลึกซึ้งลงไปถึงระดับครอบครัว เช่น ครอบครัวเรากับครอบครัวเขา ทั้งนี้ คนในชุมชนโดยอ้อมนิยมชมชอบชุมชนนั้นของตนเองมากกว่าชุมชนอื่น จึงอาจกล่าวได้ว่านี่คือแนวคิด “ชาตินิยม” ซึ่งในปัจจุบันได้ถูกพัฒนาไปจนถึงระดับจิตสำนึกของมนุษย์แทบจะทุกคนนั่นเอง

⁷ อ่างแล้วโน. อีรยุทธ บุญมี, ชาตินิยมและหลังชาตินิยม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร, 2547), หน้า 32.

⁸ เบน แอนเดอร์สัน, ชุมชนจินตกรรม, แปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552) หน้า 10.

⁹ อ่างแล้วโน. เบน แอนเดอร์สัน, ชุมชนจินตกรรม, แปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552) หน้า 5.

4. แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำวัดได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากเหตุผลในหลักนิติธรรมผู้ปกครองในระบอบต่าง ๆ ในปัจจุบันต่างก็อ้างความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองที่จะทำให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยอมรับก็ต่อเมื่อผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองเชื่อว่าการใช้อำนาจปกครองนั้นถูกต้องตามหลักเหตุผลและกฎเกณฑ์ที่กำหนด ฉะนั้นผู้ปกครองต้องทำให้เห็นว่าตนมิได้ละเมิดกติกาของสังคมและปกครองอย่างมีเหตุผล¹⁰

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีหลายรูปแบบตามแต่นักวิชาการจะกล่าวถึง ในที่นี้ขอยกรูปแบบทางการเมืองของ สุขุม นวลสกุล ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ สรุปได้ดังนี้¹¹

1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการได้แก่

1.1) การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม อาจจะเป็นการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายของประเทศหรือท้องถิ่น โดยการอภิปราย พูด เขียนหรือการพิมพ์ การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องรับฟังและนำไปปฏิบัติในอันที่จะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป

1.2) การรวมกลุ่มของผู้ที่มีประโยชน์ร่วมกันเพื่อทำการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรืออาจจะมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะก็ได้ ก็ถือว่าการรวมกลุ่มนี้เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นกัน

1.3) การจัดตั้งและการเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองนับได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญ ทั้งนี้พรรคการเมืองจัดตั้งก็เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดจนเป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายกัน หรือตรงกัน และมีวัตถุประสงค์จะนำอุดมการณ์ของกลุ่มหรือพรรคไปบริหารประเทศตามแนวทางของพรรค ดังนั้น หากประชาชนร่วมจัดตั้งได้ก็ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ ตลอดจนการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

1.4) การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้นการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะหมายถึง ประชาชนต้องการจะให้ผู้ใดเข้าไปใช้อำนาจนี้แทนตน หรือทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของตน นอกจากนั้นการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยังเป็นการแสดงความเป็นผู้มีสำนึกทางการเมืองสูง ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1.5) การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง การช่วยผู้สมัครหรือพรรคการเมืองหาเสียงก็ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เข้มข้นกว่าการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนี้จะดำเนินการอยู่เฉพาะช่วงการเลือกตั้ง

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวาณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า12

¹¹ สุขุม นวลสกุล, เล่นกับศิลปะการบริหารแบบไทย, (กรุงเทพฯ : ธรรมนิติ, 2534) หน้า 18

2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการเลย เพราะถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง แต่บางที่บางสังคมอาจจะไม่ยอมรับ ตลอดจนไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

2.1) การเดินขบวนประท้วง เป็นการแสดงออกของประชาชนในการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป้าหมายตลอดจนวัตถุประสงค์ในการประท้วงแต่ละครั้งมีความแตกต่างกันออกไป เป็นการแสดงพลังของประชาชนว่าพวกเขาต้องการอะไร ตลอดจนอยากให้รัฐบาลตอบสนองพวกเขาอย่างไร

2.2) การก่อความวุ่นวายทางการเมือง เป็นการหยาบคายข้อบกพร่องต่างๆ ของรัฐบาลมาเป็นสาเหตุ และมักจะเกิดการปลุกกระดมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการแสดงออกถึงพฤติกรรมที่ต่อต้านรัฐบาลและมีหลายรูปแบบ เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น

2.3) การใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน ถือได้ว่าเป็นการก่อวินาศกรรม มีได้หลายรูปแบบ และเป็นวิธีการที่คนส่วนมากไม่เห็นด้วย แต่การมีส่วนร่วมแบบนี้สามารถส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลในเรื่องนั้นอยู่มาก

2.4) การปฏิวัติ เป็นการใช้ความรุนแรง และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองการปกครอง และสังคมอย่างเฉียบพลัน ซึ่งการปฏิวัตินั้นอาจมีสาเหตุมาจากหลายๆ ประการ เช่น สาเหตุทางการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนการเรียกร้องของประชาชนที่หมดความอดทน มีความกดดันสูง จึงต้องก่อการจลาจล สร้างความวุ่นวายนำไปสู่การนองเลือด และนำไปสู่การปฏิวัติในที่สุด

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาชนอาจแสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งที่กล่าวมานั้นต่างเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น โดยมีหลายสาเหตุและปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบหนึ่ง ๆ แม้กระทั่งประเทศประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าในโลกตะวันตกก็อย่างเช่น สหรัฐอเมริกาก็พบตัวเลขการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบปกติที่สะดวกและง่ายดายที่สุดต่ำลงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบต่างก็มีเหตุและปัจจัยที่ต่างกัน ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ ดังนี้¹²

1) ระดับการศึกษา

คนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ระดับพื้นฐานที่สุดคือ การเลือกตั้งไปจนถึงระดับสูงมากขึ้น เช่น การเข้าร่วมประชุม อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เป็นคนที่มีการศึกษาสูงมากกว่าคนที่มีการศึกษาน้อย ดังนั้น หากต้องการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ย่อมต้องเพิ่มโอกาสให้คนทั้งหลายในสังคมได้ศึกษาเล่าเรียนมากยิ่งขึ้น

2) ชนชั้นทางสังคม

กลุ่มชนชั้นกลางเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าชนชั้นล่าง เช่น กรรมกร ชาวไร่ ชาวนา เพราะชนชั้นกลางไม่เพียงเป็นผู้มีระดับรายได้ที่สูงกว่าชนชั้นล่างเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะคนเหล่านี้สามารถเข้าถึงทักษะทางการเมือง และข้อมูลข่าวสารทางการเมืองได้มากกว่าชนชั้นล่าง

3) ความคิด ความเชื่อทางการเมือง

¹² บูฆอริ ยีหมะ, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า 168

แต่ละสังคมปลูกฝังความคิด ความเชื่อทางการเมืองแตกต่างกัน บางสังคมที่ให้ความสำคัญกับเพศชายมากกว่าเพศหญิง หรือสังคมที่เพศชายเป็นใหญ่ มักไม่เกิดโอกาสหรือให้การสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทัดเทียมเท่าเพศชาย บางสังคมปลูกฝังความคิดเรื่องความแตกต่างของคนในสังคมเชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนเฉพาะกลุ่ม เฉพาะคนที่มีบุญบารมี หรืออำนาจวาสนา ย่อมกีดกันหรือเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของคนทั่วไปอย่างกว้างขวาง

4) ความรู้สึกว่าคุณเองสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองได้

บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหลายคนมีความรู้สึกว่าคุณเองสามารถที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ จึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่คนบางกลุ่มเมินเฉย ไม่สนใจใยดีต่อสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในระบบการเมือง ไม่เพียงจะไม่เริ่มการเปลี่ยนแปลงใด ๆ แล้ว อาจจะทำให้เกิดผลในทางลบต่อสังคม ซึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงตนเองที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้นด้วย

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคม จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเป็นการร่วมกันพัฒนาสังคมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใหม่ ลดความขัดแย้งในสังคม ทั้งนี้ หากจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบบเป็นทางการแล้ว อาจส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการแทน และหากมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองครบถ้วน ประชาชนอาจแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการโดยใช้ความรุนแรงก็เป็นได้

5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Administration)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีที่มาจากหลักการกระจายอำนาจนั่นเอง เพราะในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันตามประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมตามแต่ท้องถิ่นนั้น ๆ หากให้ส่วนกลางเป็นผู้จัดการในทุกเรื่องย่อมจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุก ๆ ด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองที่ส่วนกลางตั้งอยู่ โดยปกติก็คือเมืองหลวงของแต่ละประเทศนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับองค์การในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “La tutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”¹³

การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ มีปัจจัยหลายประการที่มีส่วนต่อการเกิด ความเจริญเติบโต และการพัฒนาของการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประวัติศาสตร์ การ

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอ็กสเปอร์เน็ท, 2550) หน้า 30

ปกครอง เศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ ประชากรและปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น รูปแบบ โครงสร้างและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผลผลิตมาจากปัจจัยเหล่านี้ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกันหลายมิติ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 7 มิติ ดังนี้¹⁴

1. มิติทางสังคม

มิติทางสังคมมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันจากคนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เฉพาะทางภูมิศาสตร์ ซึ่งได้พัฒนาความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นมา และมีลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจที่โดดเด่นเป็นของตนเอง จนกระทั่งประกอบกันเป็นหน่วยทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งได้แก่ ความเป็นชนบท กึ่งเมือง เป็นนคร ด้านการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือชนเผ่า ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าวถูกย่อส่วนให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง พร้อมกันนั้นก็ยังมีลักษณะร่วมกันด้านอื่นด้วย ดังนั้น องค์ประกอบทางสังคมของชุมชนจึงสะท้อนออกมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของอินเดียเป็นไปตามวรรณะ โดยมีชนชั้นเจ้าที่ดินเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในชนบท ส่วนคนมุสลิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยปกครองชุมชนในเมือง

2. มิติทางชุมชน

มิติทางชุมชนมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการเป็นชุมชนเดียวกันของคนในท้องถิ่น ซึ่งมีความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน เช่น ต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า น้ำ สุขลักษณะ การศึกษา สุขภาพ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจจึงเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระของคนท้องถิ่น และเป็นมิติหนึ่งของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันเป็นเหตุให้หนักการเมืองท้องถิ่นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เนื่องจากความต้องการที่เหมือนกันของชุมชนทำให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ยิ่งต้องการแก้ปัญหาโดยท้องถิ่นเองเท่าใด ก็ยิ่งไม่ต้องการการปกครองจากคนนอก และยกเอาความต้องการของท้องถิ่นมาเป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ถ้าหากทำตามความต้องการของท้องถิ่นไม่ได้ ความสนับสนุนจากท้องถิ่นก็ลดน้อยลง โดยทั่วไปท้องถิ่นมีหน้าที่สองด้านคู่กัน คือ หน้าที่ของท้องถิ่น และหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือรัฐบาล นอกจากนี้ ชุมชนแต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกันตามลักษณะของประชากร ฐานะการคลัง วิธีการสื่อสาร การค้าและการบริการด้านเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชนและการบริการโดยทั่วไป ซึ่งอาจแบ่งเป็นชุมชนเกษตรกรรมและชุมชนที่ไม่ใช่เกษตรกรรม หรือชุมชนชนบทกับชุมชนเมือง มิติทางชุมชนจึงมีลักษณะที่ชุมชนทุกแห่งมีส่วนร่วมและแตกต่างกัน

3. มิติทางเศรษฐกิจ

มิติทางเศรษฐกิจมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจท้องถิ่น และท้องถิ่นเป็นแหล่งพัฒนาสำคัญของประเทศ กล่าวคือ หากเศรษฐกิจท้องถิ่นดี การปกครองท้องถิ่นก็อาจทำงานได้ผลดีโดยไม่ต้องใช้ความพยายามในการพัฒนามาก แต่ถ้าเศรษฐกิจไม่ดีก็พัฒนาท้องถิ่นยาก ยิ่งกว่านั้น เศรษฐกิจยังเป็นตัวกำหนดชนชั้นในชุมชน เช่น คนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นเกษตรกร ส่วนในเมืองประกอบด้วยอาชีพที่หลากหลายมากกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่กำลัง

¹⁴ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2555) หน้า 49-54

พัฒนาส่วนใหญ่ จึงปกครองโดยชนชั้นที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นแค่เครื่องมือทางการเมือง แต่ยังเป็นเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจด้วย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจที่ถือว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นฐานของสวัสดิการทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจจะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันทำ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้ การตัดสินใจและการปฏิบัติจากคนในท้องถิ่น และอาจขยายไปสู่การทำงานในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้น การทำงานในท้องถิ่นโดยทั่วไปเป็นการใช้แรงงานซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานส่วนเกินเป็นอันมาก โดยเฉพาะเขตพื้นที่การเกษตร การเพิ่มปัจจัยเศรษฐกิจแม้เพียงเล็กน้อยเข้าไปในระบบจะเกิดผลกระทบตามมาเป็นอย่างมาก เช่น สร้างถนน ตลาด ซึ่งจะกระตุ้นให้พืชผลทางเกษตรในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งช่วยสร้างมาตรฐานชีวิตและสุขภาพ ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน การวางแผนพัฒนาจากระดับล่างทำให้การวางแผนเป็นผลดี เพราะตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และที่สำคัญการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลทางด้านจิตวิทยา เพราะทำให้ประชาชนเห็นผลงานที่เป็นรูปธรรม เช่น มีส่วนร่วมสร้างถนน ตลาดหรือสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นพลเมืองและต้องการปรับปรุงสังคม สรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติทางเศรษฐกิจมีสองด้าน ด้านหนึ่ง เศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดการปกครองตนเองของท้องถิ่น และอีกด้านหนึ่ง ท้องถิ่นเป็นแหล่งสำคัญของการพัฒนาประเทศ

4. มิติทางภูมิศาสตร์

มิติทางภูมิศาสตร์มองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน มีจิตสำนึกแตกต่างจากคนอื่นที่อยู่ในเขตพื้นที่อื่น ห่วงใยผลประโยชน์ของตนมากกว่าคนอื่น ซึ่งแต่ละพื้นที่มีผลประโยชน์และปัญหาต่างกัน จึงต้องการแก้ปัญหาทางด้านการบริหารและใช้กฎหมายแตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนทางความคิด ตลอดจนมีเงื่อนไข ความต้องการ ปัญหา ประชากร และเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันแสดงให้เห็นถึงสภาพภูมิศาสตร์ ลักษณะทางกายภาพ มนุษย์ และสังคมเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ต้องการการปฏิบัติเพื่อปรับให้เข้ากับความคิดและเงื่อนไขที่ต่างหากัน ไม่มีกฎหมายใดที่สามารถใช้ได้ทุกที่ แต่อาจจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มตามขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ความต้องการและความรู้สึกร่วมกัน แต่ละกลุ่มอาจมีโครงสร้าง บุคลากร การเงิน วิธีการและขั้นตอนการทำงานที่กว้าง ๆ เหมือนกัน เช่น แบ่งออกเป็นขนาดใหญ่ กลาง เล็ก หรือการปกครองในเมืองและชนบท หรือเมืองกับเมืองหลวง หรือตามขั้นตอนการพัฒนา เช่น พัฒนาจากชนเผ่า จากหมู่บ้าน ไปสู่สภาพกิ่งเมือง เมืองอุตสาหกรรม หรือความต้องการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน โดยสรุป พื้นที่ภูมิศาสตร์เป็นมิติสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่น และมีผลต่อกฎหมาย การเมืองและการบริหาร ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องรู้ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์และประชากรของท้องถิ่น เพื่อให้บริการที่ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น

5. มิติทางกฎหมาย

มิติทางกฎหมายมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการย่อบริการมาจากการเมืองและกิจการระดับประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่รัฐมอบหมายให้ในเขตพื้นที่เฉพาะในท้องถิ่น ดังนั้น ในฐานะที่เป็นการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีคุณสมบัติตาม

กฎหมาย 3 ประการ คือ 1 ต้องเป็นองค์การและมีอำนาจอิสระเกี่ยวกับรายได้ การควบคุมและจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น 2 ต้องมีลักษณะเป็นการปกครองที่เลือกมาจากคนในท้องถิ่น และ 3 ต้องมีสิทธิเข้าทำสัญญาและจัดการทรัพย์สินของตนเอง ในสถานะตามกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เช่น ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือหนี้สิน ลงโทษหรือได้รับการชดเชยความเสียหายจากการละเมิดสัญญา และในทางกลับกันอาจถูกฟ้องในฐานะนายจ้างเจ้าของที่ดิน ลูกหนี้หรือผู้ซื้อ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่เหมือนคนธรรมดา เพราะไม่มีวันตาย สามารถมีชีวิตอยู่ได้ตลอด ประชาชนและผู้เลือกตั้งอาจมาแล้วก็ไป ประชาชนอาจเพิ่มหรือลด สมาชิกท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีอาจได้รับเลือกหรือไม่ได้รับเลือก รูปแบบและอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปลี่ยนไปแต่ละระยะเวลา แต่สำหรับฐานะทางกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังคงอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น เจตนารมณ์ที่สืบทอดการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่ตลอด และอาจมีชื่อเรียกองค์การของตนเองเพื่อให้แตกต่างจากองค์การอื่นที่คล้ายกัน ในทางกฎหมายรัฐบาลเป็นผู้สร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจทำลายสิ่งที่สร้างได้ หากรัฐบาลทำลายการปกครองส่วนท้องถิ่น ความเห็นที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิทธิของท้องถิ่นก็กลายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ดังตัวอย่างที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งยุบเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่น บางประเทศจึงต้องป้องกันปัญหาท้องถิ่นถูกยุบโดยค้ำประกันสิทธิของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

6. มิติทางการเมือง

มิติทางการเมืองเป็นมิติที่สำคัญที่สุดของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีประเด็นให้ถกเถียงกันมาก เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยเหมือนองค์การอื่น ๆ ของรัฐบาลหรือไม่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อำนาจโดยตรงมาจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลหรือไม่ เป็นวิสาหกิจหรือกิจการสาธารณูปโภคของรัฐหรือไม่ ใช้เงินและดำเนินการได้อย่างอิสระหรือไม่ หรือเป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหารหรือไม่ ซึ่งที่ถูกต้องนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ตัวแทนของรัฐบาลโดยตรงเพราะมีอิสระอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ใช่อิสระทั้งหมด ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดด้วย ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เข้ามาควบคุมโดยตรงไม่ได้ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล ประเด็นสำคัญที่สุดอยู่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้าไม่มีการปกครองตนเองของท้องถิ่น ประเทศก็ไม่มีประชาธิปไตย ดังที่ ท็อกเกววิลล์ (Tocqueville) เคยกล่าวไว้ว่า “เทศบาลเป็นส่วนที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชาติที่มีอิสรภาพ” ลอร์ด เจมส์ ไบรซ์ (Lord James Bryce) เห็นว่า การปฏิบัติของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดของความสำเร็จของประชาธิปไตย จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) เห็นว่า รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือ รูปแบบที่พัฒนาประชาชนที่ดีที่สุดขึ้นมา เขาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการ 3 ประการ ได้แก่ 1 แบ่งงานกันทำ (division of labour) 2 ให้การศึกษาทางการเมือง (political education) และ 3 เป็นชุมชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (community of interest) ยิ่งงานสาธารณะซับซ้อนเท่าใด ก็จำเป็นต้องแบ่งหน้าที่รัฐบาลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นกลไกทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นเครื่องมือให้การศึกษาการเมืองแก่ประชาชน ดังนั้น คนที่มี

ผลประโยชน์ร่วมกันจึงเข้ามาจัดการผลประโยชน์ร่วมกันด้วยตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ การเมืองจึงทำให้องค์การส่วนท้องถิ่นต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ ของสาธารณะ ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์การ เพื่อส่วนรวมเหมือนกัน เพราะมีลักษณะเด่น คือ มีอิสรภาพที่จะดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและแรงปรารถนาของประชาชนที่มอบอำนาจให้ คำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” จึงใช้ แทนกันได้กับคำว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรูปแบบแตกต่างกัน สรุปลงได้ว่า การปกครองอาจเป็นประชาธิปไตย เผด็จการเบ็ดเสร็จ หรืออำนาจนิยม แต่การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นได้เฉพาะประชาธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจึงเป็น ประชาธิปไตย มีส่วนให้การศึกษาทางการเมืองแก่คนในท้องถิ่น ขณะที่การปกครองระดับชาติอาจให้ การศึกษาทางการเมืองหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับระบบหรือรูปแบบการปกครอง

7. มิติทางการบริหาร

มิติทางการบริหารหมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารที่ นำเอาการเมือง การบริหารและเทคโนโลยีมาผสมผสานกัน การผสมผสานนี้เป็นลักษณะเฉพาะที่ไม่มี การปกครองใดเหมือน บางคนอาจสังเกตเห็นการผสมผสานความรู้และประสบการณ์ของนักการเมือง นักบริหาร และเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ขององค์การส่วนท้องถิ่น หลายครั้งอาจมองไม่เห็นว่าการ กระบวนการการเมือง องค์การและเทคโนโลยีเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใด และผสมผสานกันอย่างไร การ ทำงานของท้องถิ่นทุกระดับ เช่น การออกกฎหมาย การวางแผนหรือโครงการ การควบคุมหรือ ตรวจสอบ การบริหารหรือการประเมินผล เป็นการผสมผสานความร่วมมือกัน แต่ละคนอาศัยความรู้ และประสบการณ์ของตนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็สภาท้องถิ่น หรือ คณะกรรมการ อยู่ในสำนักงานหรือในพื้นที่ โดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ทำงานที่ เป็นทั้งหน่วยปกครองตนเองและเป็นตัวแทนของรัฐบาล แม้ไม่ใช่ตัวแทนโดยตรง โดยทำงานเพื่อมุ่งให้ ได้ประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดการติดต่อกับประชาชนใน ระดับต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจในกิจกรรมที่ทำ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงรวมเอาทั้งประชาธิปไตย แบบตัวแทน ระบบราชการ และการเป็นนักเทคนิคเข้าด้วยกัน ซึ่งจะเป็นระบบราชการก็ไม่ใช่ เพราะ ต้องติดต่อกับนักการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งเป็นประชาธิปไตยคนละระดับกับระดับประเทศ การปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจเผชิญกับการมีประชาธิปไตยมากเกินไป โดยเฉพาะการพัฒนาที่เกิดขึ้นในระยะแรก แต่เมื่อเติบโตไปได้ระดับหนึ่งแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดผลดีจากการรวมเอาส่วนที่ดี ที่สุดของสองส่วน ได้แก่ ประชาธิปไตยกับประสิทธิภาพ

หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับ ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่จึงต้องอาศัยการ

พิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก 9 ประการ ดังนี้¹⁵

1) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(ก) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ คือการพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการบริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นเรื่องที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ของคนทั่วประเทศ มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(ข) ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ

2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการกิจการในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นจะต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองต่อปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดการบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอ็กซเปอร์เน็ท, 2550) หน้า 48-

(ก) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้อย่างสมบูรณ์

(ข) เป็นหน่วยจัดการบริการที่มีพื้นฐานการให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์ และผลกระทบจากการจัดการบริการสาธารณะทั้งหมด สามารถเข้าไปมีส่วนในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้ หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตามที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยการจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้ มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภท และจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการนั้นได้ มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมคือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

8) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีเงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าว จึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

(ข) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการไม่สลบซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ

นอกจากนี้ การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสถานสินเชื่อบริการ การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

(ก) บริการสาธารณะอยู่ในอำนาจของรัฐ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1 เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2 เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งพอจะสรุปเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

- หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(ข) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

1 เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

2 เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังที่กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นได้เป็น

- เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง
- เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

3 การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการหรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

4 บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้ อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไปคือหลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษาความต้องการบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่วัดกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละ

แห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นต้องให้การดูแลร่วมกัน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องการจัดการบริการสาธารณะสำหรับคนในท้องถิ่นโดยเฉพาะในทุก ๆ ด้าน แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวคิดที่ไปเพื่อให้ท้องถิ่นนั้นๆ สามารถจัดการตนเองได้ในทุกเรื่องเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

6. ทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดของ โรสโค พาวด์ (Roscoe Pound) โดยพาวด์ได้เสนอความคิดที่เรียกว่า Sociological Jurisprudence (นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา) กล่าวคือ กฎหมายเป็นวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) โดยพาวด์เสนอว่า สังคมมนุษย์นั้นเมื่อมีความรู้ในด้านกฎหมายและในด้านอื่น ๆ ก็สามารถปรุงแต่งสังคมได้โดยความพยายามที่จะใช้ความรู้ที่มีอยู่มาทำให้เป็นประโยชน์และแก้ไขสังคมให้เป็นสังคมที่ดีขึ้น สังคมที่ดีและน่าอยู่คือสังคมที่มีความกลมกลืน (harmony) แต่สังคมจะไม่กลมกลืน เพราะว่ามีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันเองระหว่างเอกชนหรือกลุ่มเอกชน จึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะปรับผลประโยชน์ที่ขัดกันในสังคมเหล่านั้นให้สมดุลจนอยู่ด้วยกันได้ด้วยดี โดยให้แต่ละฝ่ายไม่เสียประโยชน์มากนัก ต่างก็รักษาประโยชน์ไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้มีความขัดแย้งการต่อสู้กันน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือเหล่านี้จึงมีลักษณะเสมือนเป็นเครื่องจักรมาปรับผลประโยชน์ของมนุษย์ให้กลมกลืนหรือถ้าเปรียบกฎเป็นเครื่องจักรของสังคมและนักกฎหมายเป็นวิศวกร นักกฎหมายก็ต้องทำการปรับเครื่องจักรของสังคมคือใช้กฎหมายทำหน้าที่ปรุงแต่งสังคมให้ดีขึ้นเพื่อทำให้สังคมนั้นน่าอยู่ขึ้น¹⁶

พาวด์มองว่าการจะทำให้สังคมดีขึ้นจากการใช้กฎหมายได้นั้น จำเป็นต้องมีการปรับแต่งกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมโดยให้มองถึงผลประโยชน์ ในการนี้พาวด์จึงได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ (Doctrine of Interest) ดังนี้¹⁷

1. ประโยชน์ปัจเจกบุคคล (Individual Interests) ได้แก่ ข้อเรียกร้องหรือความมุ่งหวังที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตของเอกชนแต่ละคน และยืนยันในนามหรือสิทธิของชีวิตนั้น ๆ
2. ประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ได้แก่ ข้อเรียกร้องหรือความปรารถนาที่เกี่ยวกับชีวิตที่อยู่ในสังคมที่จัดระบบทางการเมืองแล้ว (A politically organized society) และยืนยันในนามหรือสิทธิของชีวิตนั้นๆ

¹⁶ สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550) หน้า 145

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146

3. ประโยชน์ทางสังคม (Social Interests) เป็นการเรียกร้องหรือความปรารถนาที่เกี่ยวกับชีวิตในสังคมที่เจริญแล้วและยืนยงในนามหรือในสิทธิของชีวิตนั้น ประโยชน์ประเภทที่ 3 นี้ หมายรวมถึงประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงทั่วไป หรือประโยชน์ต่อชีวิตของเอกชนหรือการป้องกันศีลธรรมหรือการพิทักษ์รักษาซึ่งทรัพย์สินทางสังคม (ซึ่งหมายถึงทางกายภาพและที่เกี่ยวกับมนุษย์ด้วย) รวมทั้งผลประโยชน์ในความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาทฤษฎีวิศวรรศาสตร์สังคมแล้วจะเห็นได้ว่า พาวด์ไม่ได้เสนอแนวคิดว่าให้นำกฎหมายที่มีอยู่ไปออกแบบสังคมที่มีปัญหา หากเราพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าพาวด์เสนอว่ากฎหมายควรถูกปรับปรุงให้เข้ากับสภาพสังคมเสียมากกว่า โดยให้พิจารณาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายเพื่อสร้างความกลมกลืน (harmony) โดยนำมาเปรียบเทียบกับหลักวิศวกรรม วิศวกรก่อนออกแบบก่อสร้างยังต้องตรวจสอบสภาพดินในแต่ละที่ นักกฎหมายเองก่อนจะพิจารณากฎหมายก็ควรต้องตรวจสอบสังคมที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้ เพราะดินแต่ละพื้นที่ต่างกันฉันทใด สภาพสังคมในแต่ละชุมชนก็ต่างกันฉันทนั้น

7. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory)

เมื่อมีการตรากฎหมายออกมาใช้ หากไม่มีผู้คอยบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็ย่อมจะหาประโยชน์อันใดในกฎหมายนั้นมิได้ ประกอบกับแนวโน้มในปัจจุบันปริมาณคดีความที่เข้าสู่ศาลและที่ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นจำนวนมาก นักอาชญาวิทยาจึงได้พัฒนาแนวคิดและขอบเขตปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้รวมตลอดไปถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำผิดด้วย สำหรับลักษณะสำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคม มี 3 ประการ

1. รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎรมิได้ รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

2. รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันทโดยสิ้นเชิง¹⁸

จากหลักเกณฑ์ทั้งสามประการของทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายคือเครื่องมือในการรักษาความสงบสุขของสังคมโดยรวม แต่โดยลำพังตัวกฎหมายเองย่อมไม่สามารถทำให้เกิดความสงบสุขได้เลยหากปราศจากผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นย่อมมีเพียงรัฐที่จะดำเนินการได้เท่านั้น เพราะหากให้ราษฎรสามารถใช้บังคับกฎหมายได้เองแล้ว ราษฎร

¹⁸ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2546) หน้า 5

แต่ละคนย่อมใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ส่งผลให้ในที่สุดก็จะมีผู้ใดทำตามกฎหมายและกลายเป็นอนาธิปไตยไป

ทั้งนี้ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายเมื่อนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ก็มีทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย อยู่ 2 แนวทฤษฎี ได้แก่ แนวทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และแนวทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม

2.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุมระงับและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญาดำเนินการตามทฤษฎีนี้ จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงัก โดยมีกระบวนการกลั่นกรองในแต่ละขั้นตอน และในขั้นตอนต่าง ๆ ก็จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็น การปฏิบัติงานประจำ ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวน ภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดี และการพิพากษาลงโทษ ผู้กระทำความผิด และการปลดปล่อยจำเลย ดังนั้นการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา นี้ การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีความรวดเร็ว (ซึ่งหมายถึงความถึงการปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นได้บ้าง) และแน่นอน (ซึ่งหมายถึงโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะหลุดพ้นจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพให้น้อยที่สุด)¹⁹ ฉะนั้นเมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้วทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ จากนั้นจึงดำเนินการตามขั้นตอนจนถึง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหาคดีจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากมุ่งหมายให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นต้นของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ อันทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็ว และในขณะเดียวกันก็จะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานแน่นแฟ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2.2 ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม (Due Process)

การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลัก การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวก ทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้น และเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อนการดำเนินการนั้น ต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม ทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครอง

¹⁹ ประธาน วัฒนวาณิชย์, ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 151-

สิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว และทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีแต่องค์กรและผู้พิพากษาที่เป็นกลางและไม่ลำเอียงเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้ สำหรับการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ²⁰

ตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทฤษฎีทั้งสอง มีวิธีปฏิบัติ (Procedures) ในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น เนื่องจากทฤษฎีนี้ต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจจะกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐ การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดจึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาศัยบทบัญญัติของฝ่ายบริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจของตนเอง²¹ แต่สำหรับทฤษฎีที่สองจะเน้นการบังคับใช้ในด้านของตัวบทกฎหมายโดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา²²

8. ทฤษฎีความต้องการ (Need Theories)

นักจิตวิทยาถือว่า ความต้องการเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างแรงขับและแรงจูงใจขึ้นใจตัวบุคคล กล่าวคือ เมื่อใดบุคคลมีความต้องการเกิดขึ้นก็เนื่องมาจากร่างกายอยู่ในสภาวะของการแสวงหาบางสิ่งบางอย่างที่ขาดหายหรือสูญเสียไป จนทำให้เกิดแรงกระตุ้นร่างกายให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมา เพื่อตอบสนองสภาวะของร่างกายที่ขาดความสมดุลนั้นให้กลับสู่สภาวะปกติ เช่น เมื่อร่างกายอยู่ในภาวะขาดน้ำ จะเกิดแรงกระตุ้นทำให้ร่างกายเกิดความต้อการน้ำขึ้น หรือสภาวะของร่างกายที่ขาดอาหาร ก็จะทำให้เกิดแรงกระตุ้นทำให้ร่างกายเกิดความต้อการอาหาร เป็นต้น²³

อับราฮัม เอช. มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) ผู้นำจิตวิทยา กลุ่มมนุษยนิยม (Humanism) ได้อธิบายกระบวนการของการจูงใจไว้ว่า การจูงใจเกิดจากความต้อการของมนุษย์ซึ่งจะต้องเป็นไปตามลำดับขั้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ขั้นดังนี้²⁴

1. ความต้อการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้อการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความหิว ความกระหาย ความต้อการทางเพศ ความต้อการอากาศ ต้อการพักผ่อนนอนหลับ เป็นต้น ความต้อการขั้นนี้ทำให้เกิดการตอบสนองด้วยการรับประทานอาหาร การดื่ม การหายใจ การนอน รวมทั้งการตอบสนองทางเพศ เป็นต้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 153

²¹ อัมณพ ชูประจักษ์, อาชญาวิทยา, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523) หน้า 62

²² ประธาน วัฒนวาณิชย์, ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 154

²³ เดิมศักดิ์ คทวนิช, จิตวิทยาทั่วไป, (กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2546) หน้า 150

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการที่จะแสวงหาหลักประกันและความอุ่นใจให้กับตนเอง เนื่องจากการที่บุคคลรู้สึกถึงความไม่แน่นอน ไม่มั่นคง และไม่ปลอดภัย ที่อาจเกิดขึ้นได้กับตนเอง ทรัพย์สิน ครอบครัว ฐานะ การงาน ตำแหน่ง ด้วยเหตุดังกล่าว บุคคลที่เกิดความต้องการขั้นนี้ จึงแสดงพฤติกรรมด้วยการตั้งใจทำงาน เก็บเงิน ประกันภัย ประกันชีวิต พยายามหาอาชีพที่คิดว่ามั่นคงที่สุดให้กับตนเอง เป็นต้น

3. ความต้องการความเป็นเจ้าของและความรัก (Belonging and Love Needs) เป็นความต้องการที่จะเป็นที่รักของบุคคลอื่น รวมทั้งมีความต้องการที่จะให้สังคมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ยอมรับในฐานะที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นด้วย ความต้องการขั้นนี้เกิดจากธรรมชาติของความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ที่ไม่ต้องการจะอยู่โดดเดี่ยวลำพัง จึงเกิดการแสวงหาเพื่อให้ได้รับการตอบสนองทางจิตใจ โดยพยายามสร้างปฏิสัมพันธ์กับบุคคลทั้งหลาย เช่น การเอาใจใส่ ช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ตอบแทน การแสดงความห่วงใย เป็นต้น

4. ความต้องการได้รับยกย่องจากผู้อื่น (Self-esteem Needs) เป็นความต้องการที่อยากจะรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้รับการเคารพยกย่องจากสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประโยชน์ มีตำแหน่ง มีความสำคัญ และเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป บุคคลที่มีความต้องการในขั้นนี้จะพยายามแสวงหาตำแหน่ง ยศลาภบรรดาศักดิ์ เกียรติยศ ชื่อเสียง ฐานะการเงิน และอำนาจให้กับตนเอง เพราะเรียนรู้ว่าสิ่งเหล่านี้จะสามารถตอบสนองความต้องการในขั้นนี้แก่ตนได้

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองและความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ (Self-actualization Needs) ความต้องการในขั้นนี้มาส์โลว์ถือว่าเป็นความต้องการขั้นสูงสุดที่ทุกคนปรารถนาและมีความต้องการจะไปให้ถึง เป็นขั้นอุดมคติของบุคคลที่ทุกคนใฝ่ฝัน แต่มีบุคคลจำนวนไม่มากนักที่จะสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ขั้นสูงสุดนี้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในขั้นนี้จะต้องเข้าใจและตระหนักเกี่ยวกับตนเองได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถอย่างไรและมีแค่ไหน นอกจากนี้ยังต้องมีความมุ่งมั่นที่จะนำความสามารถที่ตนเองมีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลอื่นและสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ ดังนั้น ความต้องการในขั้นนี้จึงไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่จะคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับตามอุดมคติที่ตนตั้งไว้ เพราะฉะนั้นบุคคลที่จะสามารถพัฒนาตนเองมาถึงขั้นนี้ได้จึงได้ชื่อว่าเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์แล้ว

ซึ่งลักษณะของคนที่มีความต้องการขั้นสูงสุด (Self-actualization Needs) มีลักษณะโดยสรุป ดังนี้²⁵

1. รับรู้สิ่งต่าง ๆ รอบตัวได้ตรงกับความเป็นจริง
2. ยอมรับตนเอง ยอมรับผู้อื่น และเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมรอบตัว
3. แสดงความรู้สึกและมีการกระทำที่เป็นไปตามธรรมชาติ ไม่ต้องเสแสร้ง
4. มองโลกกว้าง คือ จะมองปัญหาอย่างลึกซึ้งไม่เอาตนเองไปวัดหรือเป็นเกณฑ์
5. มีความคิดอิสระ มีหลักการของตนเอง
6. เป็นตัวของตัวเอง ไม่สนใจแรงกดดันจากสังคม

²⁵ กิ่งแก้ว ทรัพย์พระวงศ์, จิตวิทยาทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 18 (ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2553) หน้า 173-174

7. มองโลกในแง่ดี
8. มีความเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์ คือ มีคุณธรรม
9. มีมนุษยสัมพันธ์กับผู้อื่นเป็นอย่างดี
10. เป็นประชาธิปไตย
11. มีความคิดสร้างสรรค์
12. มีค่านิยมและความรู้สึกต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

ความต้องการทั้ง 5 ชั้นนี้ มาสโลว์เชื่อว่าต้องเป็นไปตามลำดับขั้นเสมอไม่มีการข้ามชั้น กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนจะเกิดความต้องการขั้นที่ 1 ก่อนเมื่อตอบสนองความต้องการทางร่างกายเพียงพอแล้ว ความต้องการขั้นที่ 2 จึงจะเกิดขึ้นไปตามลำดับ²⁶

ดังนั้น การที่ชุมชนซึ่งประกอบด้วยคนจำนวนหนึ่ง อยากรจะพัฒนาชุมชนของตนจำเป็นต้องพัฒนาคนในชุมชนของตนเองเสียก่อน เพราะหากความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนยังไม่ถูกเติมเต็ม ความต้องการในลำดับถัดมาก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นหากคนในชุมชนสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของตนเองได้แล้ว ก็สามารถที่จะพัฒนาชุมชนนั้นเองได้

9. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมาย ซึ่งจะขอกกล่าวโดยสรุปดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายว่า เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง²⁷

ทั้งนี้ การแบ่งอำนาจทางปกครอง ส่วนกลางยังเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่จะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ ไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองในบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมที่จะทำได้ง่ายขึ้น แต่หลักการนี้กลับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยการที่ส่วนกลางจัดส่งเจ้าหน้าที่ไป

²⁶ เดิมศักดิ์ คทวนิช, จิตวิทยาทั่วไป, (กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2546) หน้า 157-158

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอ็กสเปอร์เน็ท, 2550) หน้า 26

บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น แสดงว่าไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารหรือปกครองตนเองได้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน กลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากที่อื่นซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น²⁸

โกวิท พวงงาม ให้ความหมายว่า เป็นหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้²⁹

ซึ่ง โกวิท พวงงาม มีความเห็นคล้ายคลึงกับ สมคิด เลิศไพฑูรย์ โดยมองว่าการแบ่งอำนาจปกครองเป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน โดยต้องบริหารภายใต้งบประมาณ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง แม้มีข้อดีในเรื่องความรวดเร็วที่ประชาชนได้รับจากกิจการที่ได้รับมอบอำนาจมาแล้ว แต่ก็ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตและสิ้นเปลืองงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจเนื่องมาจากไม่ชอบในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้³⁰

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายว่า การแบ่งอำนาจปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักรเพื่อจัดทำกิจการสาธารณะที่กฎหมาย รัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”³¹

บุญอริ ยีหะ ให้ความหมายว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นจัดเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง แต่เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองมีข้อเสียหลายประการ อาทิเช่น ไม่สามารถบริการให้ได้ผลดีและอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ได้ เนื่องจากต้องให้บริการแก่ประชาชนทั้งประเทศและครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ก่อให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะต้องดำเนินการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไม่เข้าใจวัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยการใช้ “หลักการแบ่งอำนาจ” ให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค³²

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-28

²⁹ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2552) หน้า 35

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36

³¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2551) หน้า 131

³² บุญอริ ยีหะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า 4

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การแบ่งอำนาจปกครองเป็นแต่เพียงการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองเท่านั้น เพื่อให้ส่วนกลางยังสามารถควบคุมการทำงานทุกอย่างได้ โดยพยายามแก้ปัญหาความล่าช้าและไม่ทั่วถึงไปยังทุกพื้นที่ ด้วยวิธีการแต่งตั้งตัวแทนจากส่วนกลางไปเพื่อให้การจัดการบริหารไปยังทุกพื้นที่ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงด้วย ต้องรับนโยบายจากส่วนการเท่านั้น และการจะดำเนินการในเรื่องใดก็ยังคงต้องได้รับอำนาจจากส่วนกลางก่อน ซึ่งหากส่วนกลางให้อำนาจมากก็สามารถดำเนินการได้ทันที แต่ถ้าส่วนกลางให้อำนาจมาน้อยหรือไม่ได้ให้อำนาจมา ทุกเรื่องก็ยังคงต้องรายงานไปยังส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจ

10. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นหลักการที่นักวิชาการกล่าวถึงไม่น้อยกว่าหลักการแบ่งอำนาจ ด้วยว่าหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 หลัก คือ หลักรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ทั้ง 3 หลักการนี้นักวิชาการจึงมักอธิบายไปพร้อมกัน

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครองว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในห้วงการอื่นนอกจากองค์การราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น³³

ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจปกครอง จะมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อีกระยะจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็เห็นว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลนี้มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และยังทำให้กิจการในท้องถิ่นสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว อีกทั้งยังมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป แต่หากกระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ ทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในท้องถิ่นต่าง ๆ อาจทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่นตนสำคัญกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ และเมื่อเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก และส่งผลให้สิ้นเปลืองกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแย่งงบประมาณของ

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอ็กซเปอร์เน็ท, 2550) หน้า 28

ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้³⁴

โกวิท พวงงาม ให้ความหมายว่า เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้³⁵

ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานการปกครองส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้สนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า แต่อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง³⁶

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายว่า การปกครองแบบกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เอง โดยมีความอิสระทางปกครองและการคลัง ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น³⁷

ดังนั้น อาจกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจปกครองโดยสรุปได้ว่า เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้กับหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นในแต่ละพื้นที่ ดูแลและใช้อำนาจปกครองบางส่วนตามแต่ที่ส่วนกลางจะมอบอำนาจมา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่นั้นๆ ซึ่งโดยปกติแล้วผู้บริหารหน่วยงานท้องถิ่นใดก็จะมีผู้บริหารจากคนในท้องถิ่นนั้น เพราะคนในท้องถิ่นที่โดยอมจะรู้จักท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี

11. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)

“...เศรษฐกิจพอเพียง เป็นเสมือนรากฐานของชีวิต รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน เปรียบเสมือนเสาเข็มที่ถูกตอกรองรับบ้านเรือนตัวอาคารไว้นั่นเอง สิ่งก่อสร้างจะมั่นคงได้ก็อยู่ที่

³⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 28-32

³⁵ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2552) หน้า 36

³⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 36-37

³⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2551) หน้า 122

เสาเข็ม แต่คนส่วนมากมองไม่เห็นเสาเข็มและลิ่มเสาเข็มเสียด้วยเข้าไป...” (พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 จากวารสารชัยพัฒนา ฉบับประจำเดือนสิงหาคม 2542)³⁸

แนวคิด วิธีคิด และค่านิยมแบบ “เศรษฐกิจพอเพียง” นั้นมีมานานแล้ว เพราะแท้จริง “เศรษฐกิจพอเพียง” มีความสอดคล้องกับหลักธรรมในพุทธศาสนา และวัฒนธรรมพื้นบ้านในสังคมเกษตร เพียงแต่ยังไม่ได้บัญญัติศัพท์ “เศรษฐกิจพอเพียง” ขึ้นใช้ และคำว่า “พอเพียง” ยังไม่เป็นวาทกรรม³⁹ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับความพอประมาณมาโดยตลอด เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517 ได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาท แก่บัณฑิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ตอนหนึ่งว่า “...การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ ความพอดี พอกิน พอใช้ ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและใช้อุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพอสมควร และปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยเสริมความเจริญและฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป...” เรียกได้ว่านี่เป็นครั้งแรกที่พระองค์ทรงพระราชทานแนวคิดเกี่ยวกับ “เศรษฐกิจพอเพียง” แบบชัดๆ เป็นครั้งแรก⁴⁰

การพอกิน พอใช้ เป็นการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน แม้ในพุทธศาสนาพระพุทธเจ้าก็ยังให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัย 4 คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค เมื่อมีปัจจัย 4 ครบถ้วนแล้วมนุษย์จึงจะเริ่มทำกิจกรรมอย่างอื่นต่อไปได้

ซึ่งการพอกิน พอใช้ นี้หมายความว่า กินใช้อย่างพอดีกับสถานะภาพของตนเอง ดังนั้น “เศรษฐกิจพอเพียง” จึงหมายถึงการใช้ทรัพย์สินของตนเองให้พอ ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงพระราชทานความหมายและหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงไว้ โดยเฉพาะในวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541 ดังนี้⁴¹

“...คำว่าเศรษฐกิจพอเพียงนี้ไม่มีในตำรา ไม่เคยมีระบบเศรษฐกิจพอเพียง มีอย่างอื่นแต่ไม่ใช่คำนี้ ปีที่แล้วพูดว่าเศรษฐกิจพอเพียงเพราะหาคำอื่นไม่ได้ และได้พูดอย่างหนึ่งว่าเศรษฐกิจพอเพียงนี้ให้ปฏิบัติเพียงครั้งเดียวคือ ไม่ต้องทั้งหมดหรือแม้เศษหนึ่งส่วนสี่ก็พอ ไม่ได้แปลว่าเศษหนึ่งส่วนสี่ของพื้นที่ แต่เศษหนึ่งส่วนสี่ของการกระทำ และขอเตือนว่าถ้าทำทั้งหมดก็จะทำไม่ได้

ถ้าใครได้อยู่ในศาลานี้ เมื่อ เเท่าไหร่ 20, 24 ปี เมื่อปี 2517, 2517 ถึง 2541 นี้ ก็ 24 ปี ไซ้ใหม่ วันนั้นได้พูดว่า เราควรปฏิบัติให้พอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ก็แปลว่า เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง ถ้าแต่ละคนพอมีพอกิน ก็ใช้ได้ ยิ่งถ้าทั้งประเทศพอมีพอกินก็ยิ่งดี และประเทศไทยเวลานั้นก็เริ่มจะไม่พอมีพอกิน บางคนก็มีมาก บางคนไม่มีเลย สมัยก่อนนี้พอมีพอกิน มาสมัยนี้ชักจะไม่พอมีพอกิน จึงต้องมีนโยบายที่จะทำเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อที่จะให้ทุกคนมีพอเพียงได้

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ 21 เซ็นจูรี, 2550) หน้า 1

³⁹ จารุณี วงศ์ละคร, ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : หจก. กลุ่มธุรกิจแม่เก็ช, 2552) หน้า 59

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72

ให้พอเพียงนี้ก็หมายความว่า มีกินมีอยู่ไม่ฟุ่มเฟือยไม่หรูหราก็ได้ แต่ว่าพอ แม้บางอย่างอาจดูฟุ่มเฟือยถ้าทำให้มีความสุข ถ้าทำได้ก็สมควรที่จะทำ สมควรที่จะปฏิบัติ อันนี้ก็ความหมายอีกอย่างของเศรษฐกิจ หรือระบบพอเพียง เมื่อปีที่แล้วตอนที่พูดพอเพียง แปลในใจ แล้วก็พูดออกมาด้วยว่าจะแปลเป็น Self-Sufficiency (พึ่งตนเอง) ถึงได้บอกว่าเพียงพอแก่ตน แต่ความจริงเศรษฐกิจพอเพียงนี้กว้างขวางกว่า Self-Sufficiency คือ Self-Sufficiency นั้น หมายความว่า ผลิตอะไรมีพอที่จะใช้ ไม่ต้องไปขอซื้อคนอื่น อยู่ได้ด้วยตนเอง (พึ่งตนเอง) บางคนแปลจากภาษาฝรั่งว่า ให้ยืนบนขาตัวเองเป็นตามที่เขาเรียกว่า ยืนบนขาของตัวเอง (ซึ่งแปลว่าพึ่งตนเอง) หมายความว่า สองขาของเรานี้ยืนบนพื้นให้อยู่ได้ไม่หกล้ม ไม่ต้องไปขอยืมขาของคนอื่นมาใช้สำหรับยืน แต่พอเพียงนี้มีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่านี้อีก คือ คำว่าพอก็เพียงพอ เพียงนี้ก็พอ ดังนั้นเอง คนเราถ้าพอในความต้องการ ก็จะมีคุณโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อยก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย

ทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่า พอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็คือเป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมีมาก มีของหรูหราก็ได้ แต่ว่าต้องไม่ไปเบียดเบียนคนอื่นต้องให้พอประมาณตามอัตภาพ พูดจาก็พอเพียง ทำอะไรก็พอเพียง ปฏิบัติตนก็พอเพียง...”

จะเห็นได้ว่าปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยตลอดมา ทรงพยายามเน้นย้ำให้ราษฎรได้เข้าใจความหมายที่แท้จริงของ “เศรษฐกิจพอเพียง” โดยในวันที่ 4 ธันวาคม 2543 เนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา พระองค์ได้พระราชทานคำอธิบายเพิ่มเติมว่า⁴²

“...เศรษฐกิจพอเพียงนี้ ขออย่าว่า เป็นทั้งเศรษฐกิจ หรือความประพฤติ ที่ทำอะไรเพื่อให้เกิดผลโดยมีเหตุและผล คือ เกิดผลมันมาจากเหตุ ถ้าทำเหตุที่ดีผลของการกระทำนั้น ก็จะเป็นการกระทำที่ดี ดีแปลว่ามีประสิทธิภาพ ดีแปลว่ามีประโยชน์ ดีแปลว่าทำให้มีความสุข

เศรษฐกิจพอเพียงที่ได้ย้ำแล้วย้ำอีกแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Sufficiency Economy หมายความว่า ประหยัด แต่ไม่ใช่ขี้เหนียว ทำอะไรด้วยความอะลุ่มอล่วยกัน ทำอะไรด้วยเหตุและผลจะเป็นเศรษฐกิจพอเพียง แล้วทุกคนจะมีความสุข แต่พอเพียง เศรษฐกิจพอเพียงนี้ เป็นสิ่งที่ปฏิบัติยากที่สุด เพราะคนหนึ่งนั่งอยู่ที่นี้ อีกคนอยากนั่งเก้าอี้เดียวกัน นั่งได้ไหม แต่ละคนก็สั่นหัวว่านั่งไม่ได้ เพราะว่าเดือดร้อนเบียดเบียน

ฉันพูดเศรษฐกิจพอเพียง ความหมายคือ ทำอะไรให้เหมาะสมกับฐานะของตัวเอง คือทำจากรายได้ 200-300 บาท ขึ้นไปเป็น 2 หมิ่น 3 หมิ่นบาท เช่น ถ้าเขาต้องการดู TV ก็ควรให้เขามีดู ไม่ใช่ไปจำกัดเขาไม่ให้ซื้อ TV ดู...”

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงย้ำว่า แม้ “เศรษฐกิจพอเพียง” (Sufficiency Economy) จะเป็นสิ่งที่พระราชทานให้ แต่วิถีชีวิต วิถีคิด วิถีปฏิบัติ แบบเศรษฐกิจพอเพียงนั้น มิใช่ความคิดของพระองค์ แต่เป็นของพื้นเมืองที่มีมานานแล้ว ดังพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษาวันที่ 4 ธันวาคม 2545 ว่า⁴³

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85

“...เมืองไทยเนี่ยมีทรัพยากรดี ๆ ไม่ทำมาใช้ เดี่ยวต้องไปกู้เงินอะไรที่ไหนมา มาพัฒนาประเทศ จริงสินัฟรังก็ต่อซื้อต้องมี แต่ว่าเรามีทรัพยากรที่ดี เราต้องใช้ ไม่ใช่สินัฟแทนั้น อื่น ๆ ของอื่นหลายอย่าง แล้วก็ที่นายภา พุดถึงทฤษฎีใหม่ พุดถึงเศรษฐกิจพอเพียง ใ้เนี่ยเราไม่ได้ซื้อจากต่างประเทศ แต่ว่าเป็นของพื้นเมือง แล้วก็ไม่ได้ อาจจะอ้างว่า เป็นความคิดของพระเจ้าอยู่หัว ไม่ใช่ทำมานานแล้ว ทั้งราชการทำราชการ ทั้งพลเรือน ทั้งทหาร ทั้งตำรวจ ได้ใช้เศรษฐกิจพอเพียงมานานแล้ว อย่างตำรวจไปเปิดโรงเรียนที่บ่นภูเขา ใช้เศรษฐกิจพอเพียงแท้ โรงเรียนสร้างโรงเรียนใช้ไม้พู่ ๆ พัง ๆ ก็ไปเลือกมา แล้วก็คนที่เป็นครู ก็เป็นครู 2 คน ได้เลี้ยงดู สอนเด็ก 10 คน 15 คน แล้วก็ นอกจากเลี้ยงดู ยังเป็บบุรุษพยาบาลด้วย ช่วยชีวิตเด็กและผู้ใหญ่มากมาย...”

กว่า 40 ปี ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้พระราชทาน “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ให้กับปวงชนชาวไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตนำบทความ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไปเผยแพร่ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีความเข้าใจในหลักปรัชญาฯ และใช้เป็นพื้นฐานและแนวทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งทรงพระกรุณาปรับปรุงแก้ไข และโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ตามที่ขอพระมหากรุณา เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ดังนี้⁴⁴

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุก ระดับ ตั้งแต่ ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศ ให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไม่มีสูตรสำเร็จเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกคน แต่ทุกคนทุกระดับล้วนสามารถนำไปประยุกต์ให้เหมาะกับตนซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละบุคคล เพราะการ “พอ” ของแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งความพอเพียงนี้เป็นเรื่องของ การตัดสินใจเลือกอย่างอิสระด้วยตัวเอง มิใช่ทำเพราะไม่มีทางเลือกหรือทำด้วยภาวะจำใจจำยอมหรือทำตามจารีตดั้งเดิม เช่น บางคนไม่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เนื่องจากบริเวณนั้นไม่มีสัญญาณโทรศัพท์ บางคน

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ 21 เซ็นจูรี, 2550) หน้า 7-9

ไม่ซื้อหวยเพราะในหมู่บ้านไม่มีคนขายหวยเลยไม่รู้จะไปซื้อที่ไหน ข้าราชการบางคนไม่ทุจริตคอร์รัปชันเพราะยังไม่มีช่องทาง อย่างนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่ามีความพอเพียง⁴⁵

ความพอเพียงจึงต้องเริ่มต้นจากการพิจารณาตนเองให้ถ่องแท้เสียก่อน ว่าตนเองมีรายได้มากน้อยเพียงใด และจะหาอย่างไรให้มีความสุขบนรายได้นั้น หรืออาจหาช่องทางที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นตามกำลังที่ตนเองมี โดยไม่เดือดร้อนตนเองหรือผู้อื่น ดังคำที่ว่า “มีมากใช้มากมีน้อยใช้น้อย” แต่ไม่ใช่ใช้จนหมด ดังนั้นจึงจะกล่าวได้ว่ามีความพอเพียง



⁴⁵ จารุณี วงศ์ละคร, ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : หจก. กลุ่มธุรกิจแม่แก้ว, 2552) หน้า 238